Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

30 183 Governance in het onderwijs

31 293 Primair Onderwijs

Nr. 30

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2015

Inleiding

In het regeerakkoord is opgenomen dat het Vervangingsfonds en het Participatiefonds worden gemoderniseerd.[1] De modernisering van het Vervangingsfonds is ook afgesproken in het Bestuursakkoord Primair Onderwijs (2014) met de PO-Raad. In het notaoverleg «Versterking governance in de praktijk» van 23 april 2014 (Kamerstuk 33 495, nr. 56), heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de toekomst van het Vervangingsfonds. Met deze brief vul ik deze toezegging in. In deze brief komt de modernisering van het Participatiefonds kort aan de orde. Op een later tijdstip zal uw Kamer hierover inhoudelijk worden geïnformeerd.

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld het aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) terug te dringen. Het kabinet heeft in mei 2013 het rapport «Onderzoek naar de herpositionering van zbo's» van de commissie-De Leeuw overgenomen. In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat er niet langer een grond is voor de zbo-status van het Vervangingsfonds. Na de invoering van lumpsumbekostiging (2006) en de decentralisatie van alle arbeidsvoorwaarden (2014), is er niet langer sprake van een stelseltaak voor de overheid. Deze nu nog bij het zbo Vervangingsfonds belegde wettelijke taak, kan dan ook vervallen. De directe verantwoordelijkheid komt te liggen bij de (gezamenlijke) schoolbesturen, als werkgevers in het primair onderwijs. Deze vullen dit verder in en doen dit in overleg met de bonden. Het primair onderwijs is daarmee de laatste onderwijssector waar dit zo vorm krijgt.

[1] Het Vervangingsfonds heeft als wettelijke taak waarborgen te bieden voor de kosten voor vervanging bij afwezigheid van personeel (artikel 183 WPO). Het Participatiefonds heeft als wettelijke taak waarborgen te bieden voor de kosten van werkloosheidsuitkeringen, suppleties inzake arbeidsongeschiktheid alsmede uitkeringen wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid van gewezen personeel anders dan op grond van de Ziektewet ten behoeve van gewezen personeel (artikel 184 WPO).

kst-30183-30
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De modernisering van het Vervangingsfonds is geen doel op zich, maar een middel. Het doel is goed werkgeverschap in het primair onderwijs uiteindelijk beter te belonen. De modernisering stimuleert schoolbesturen in het voeren van goed personeelsbeleid. Een beleid waarbij hoog ziekteverzuim wordt tegengaan en er sprake is van tijdige en voldoende vervanging. Tevens biedt de modernisering een oplossing voor de verderop in deze brief genoemde knelpunten in het huidige functioneren van dit fonds. Knelpunten zoals gebrek aan keuzevrijheid, administratieve lasten en onrechtmatigheid.

Het perspectief voor het Vervangingsfonds is daarbij duidelijk:
- de zbo-status komt te vervallen en daarmee houdt het Vervangingsfonds – in huidige vorm – op te bestaan;
- in combinatie hiermee wordt de wettelijk verplichte aansluiting van schoolbesturen geschrapt;
- schoolbesturen kiezen er zelf voor hoe zij risico's willen afdekken;
- de voorzieningen en afspraken die sociale partners hiervoor treffen, dienen de continuïteit van het onderwijs voldoende te borgen;
- de voorzieningen en afspraken dienen te passen binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Het tijdpad is eveneens duidelijk. In overleg met de sociale partners, wil ik er naar toewerken dat dit perspectief in 2018 wordt gerealiseerd. Deze tijd is nodig om de transitie naar de nieuwe situatie goed te begeleiden en de Wet op het primair onderwijs (WPO) te wijzigen. Hierin is het Vervangingsfonds en de verplichte aansluiting nu wettelijk geregeld.
Bij deze transitie wordt het door de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten (POC) opgestelde besliskader «Privatisering/Verzelfstandiging» gevolgd.[2] Voor het eind van het jaar moet het overleg met de sociale partners en het fondsbestuur resulteren in uitgewerkte voorstellen voor een nieuw stelsel voor de vervanging in het primair onderwijs.

Modernisering Vervangingsfonds

Wat doet het Vervangingsfonds?

Het in 1992 opgerichte Vervangingsfonds is een, op basis van de WPO ingesteld, zelfstandig bestuursorgaan. Doel van het fonds is de kosten voor vervanging bij afwezigheid van personeel te waarborgen. Deze waarborg dient de continuïteit van het onderwijs. Daarnaast ondersteunt het fonds schoolbesturen bij preventie van ziekteverzuim, arbozorg en re-integratie van personeel.

Het bestuur van het Vervangingsfonds bestaat uit de sociale partners. Vier leden zijn voorgedragen door de PO-Raad en vier leden zijn voorgedragen door de vakbonden. Gezamenlijk benoemen zij een onafhankelijke voorzitter.
Alle schoolbesturen in het primair onderwijs zijn op basis van de WPO verplicht aangesloten bij het fonds.
In geval van ziekte of verlof van het personeel betaalt het Vervangingsfonds de kosten van vervangers die schoolbesturen inzetten. Deze kosten kunnen schoolbesturen bij het fonds declareren. De door het fonds geaccordeerde declaraties worden gedekt uit de premieopbrengsten van schoolbesturen. Om deze premie te kunnen betalen, ontvangen schoolbesturen via de lumpsumbekostiging een bijdrage. Op deze wijze gaat er

[2] De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft in reactie op het rapport van de POC toegezegd om de coördinerende verantwoordelijkheid voor privatiseringen en verzelfstandigingen op zich te nemen en daarbij toe te zien op toepassing van het besliskader.

jaarlijks ruim € 300 miljoen van OCW naar de schoolbesturen, van de schoolbesturen naar het Vervangingsfonds en van het Vervangingsfonds weer naar de schoolbesturen die de vervangers inzetten.
Voor de algemene preventietaken en re-integratietaken ontvangt het Vervangingsfonds rechtstreeks subsidie van het Ministerie van OCW. Vanaf 2016 gaat deze subsidie op in de lumpsum van de po-scholen.

Knelpunten verplichte aansluiting

Het primair onderwijs is de enige onderwijssector waar de verevening van vervangingskosten via een verplichte aansluiting bij een fonds is geregeld. In het voortgezet onderwijs is deze verplichting in 2006 vervallen. Hierbij speelde de wens van schoolbesturen om meer verantwoordelijkheid te dragen en meer beleidsruimte te hebben, een belangrijke rol. In de praktijk is dit ook daadwerkelijk gebeurd. De afschaffing van de verplichte aansluiting is in het voortgezet onderwijs zonder noemenswaardige problemen verlopen. De instandhouding van een zbo met verplichte aansluiting, is niet noodzakelijk gebleken. Schoolbesturen zijn zelf in staat gebleken om de vervanging in de sector te organiseren. Ook in het primair onderwijs vragen veel schoolbesturen al jaren om beëindiging van de verplichte aansluiting. Het leidt in de praktijk namelijk tot een aantal forse knelpunten. Het huidige systeem is over zijn houdbaarheidsdatum heen. De drie belangrijkste knelpunten zijn:

1. Hoog ziekteverzuim

Het huidige systeem draagt niet bij aan het terugdringen van het relatief hoge ziekteverzuim in het primair onderwijs. Schoolbesturen worden niet beloond voor goed verzuimbeleid. Scholen met een hoog ziekteverzuim betalen dezelfde hoge premie als scholen met een laag ziekteverzuim. De besturen van scholen met hoog verzuim worden hierdoor onvoldoende aangezet om iets te doen aan dit verzuim. Het huidige systeem belemmert dit. Mede hierdoor is in het primair onderwijs in vergelijking met alle andere onderwijssectoren, het ziekteverzuim structureel te hoog. In 2013 bedroeg het ziekteverzuim in het primair onderwijs 6,6 procent.[3] Op basis van de totale personele bekostiging komt het ziekteverzuimpercentage van 6,6 procent overeen met € 500 mln. De hierbij behorende vervangingskosten bedragen € 300 mln. Dit bedrag is lager omdat zieke leerkrachten niet altijd vervangen worden ten laste van het Vervangingsfonds.

2. Hoge onrechtmatigheid

Het declaratiesysteem voor vervanging is ingewikkeld voor scholen en schoolbesturen. Het declareren wordt ervaren als een grote administratieve last. Vooral kleine schoolbesturen die door hun omvang over geen of weinig ondersteunend personeel beschikken, ervaren de administratieve last als hoog.
Het onjuist indienen van declaraties leidt tot fouten, en daarmee tot een te hoge onrechtmatigheid. Deze onrechtmatigheid is al jaren een hardnekkig probleem. In 2013 bereikte de onrechtmatigheid – het percentage onterecht gehonoreerde declaraties – het onaanvaardbare niveau van circa 7,3 procent. Om dit hoge percentage terug te dringen, heb ik recent ingegrepen bij de goedkeuring van de begroting 2014. Het fonds heeft de opdracht gekregen maatregelen te nemen en elk kwartaal te rapporteren over de voortgang. Deze maatregelen lijken effect te sorteren aangezien

[3] DUO informatieproducten, Verzuimonderzoek PO en VO 2013, 11 november 2014. In het VO bedroeg het ziekteverzuim 5,0 procent.

de onrechtmatigheid over de eerste 9 maanden van 2014 2,74 procent bedraagt.
Binnen het huidige systeem zal het echter lastig, zo niet onmogelijk zijn de onrechtmatigheid structureel terug te brengen naar het acceptabele niveau van onder de 1 procent.

3. Beperkte keuzevrijheid van schoolbesturen

Veel schoolbesturen ervaren de verplichte premieafdracht als een knelpunt. Het ontneemt ze mogelijkheid deze middelen naar eigen inzicht in te zetten voor een op maat gesneden verzuim- en vervangingsbeleid. De verplichte afdracht staat haaks op het systeem van lumpsumbekostiging. Schoolbesturen willen zelf, in overleg met de medezeggenschap, verantwoordelijk zijn voor het al dan niet samen met andere schoolbesturen opzetten van een vervangingspool, het afsluiten van een vrijwillige verzuimverzekering en het opvangen van risico's.

Advies sociale partners over toekomst vervanging

Over deze knelpunten heb ik overleg gevoerd met de sociale partners en het bestuur van het Vervangingsfonds. De noodzaak tot verandering wordt door hen gedeeld. Op verzoek van het bestuur van het Vervangingsfonds, hebben sociale partners hierover gezamenlijk een advies uitgebracht (bijgevoegd).[4]
De belangrijkste punten uit het advies zijn:
- de werkgevers worden zelf verantwoordelijk voor de zorg voor een goede vervanging en het beperken van het ziekteverzuim;
- de verplichte aansluiting kan vervallen tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2020;
- ter ondersteuning van de werkgevers zorgt een coöperatieve werkmaatschappij voor een manier om op vrijwillige basis onderling risico's op te vangen;
- de werkmaatschappij kan bemiddelen in het realiseren van een aantrekkelijke verzekering voor schoolbesturen of een eigen vrijwillige, collectieve voorziening aanbieden;
- daarnaast kan de werkmaatschappij de schoolbesturen ondersteunen bij de ontwikkeling van verzuim- en vervangingsbeleid.

Weging advies

Het advies biedt een goede basis voor de uitvoering van de noodzakelijke verandering. Daarbij wordt rekening gehouden met de voorwaarden die door uw Kamer en mij in het genoemde notaoverleg, aan de modernisering zijn gesteld. Deze voorwaarden zijn:
- het borgen van de continuïteit van vervanging in het onderwijs;
- het terugdringen van het ziekteverzuim door middel van positieve prikkels;
- het rekening houden met de financiële kwetsbaarheid van kleine schoolbesturen.

Ter toelichting hierop:
- Voor de continuïteit van het onderwijs, blijft een goede vervanging natuurlijk essentieel. Het past binnen de veranderende rollen en verantwoordelijkheden dat de sociale partners daarover (desgewenst) bindende afspraken maken. De sociale partners kiezen voor deze weg. In hun advies is namelijk opgenomen dat in de eerstvolgende cao dergelijke afspraken worden gemaakt en uitgewerkt. Kern daarvan is, dat bij ziekte kwantitatief en kwalitatief goed wordt vervangen.

---

[4] Advies sociale partners aan het Vervangingsfonds, 5 februari 2014.

Hierdoor wordt voorkomen dat de werkdruk toeneemt en dat de voortgang van het onderwijs wordt belemmerd.
- Het Vervangingsfonds neemt in de komende jaren, in aanloop naar privatisering, al maatregelen om effectief verzuimbeleid te stimuleren. In 2015 wordt de bonus-malusregeling aangescherpt en worden onder voorwaarden de mogelijkheden voor het eigen risicodragerschap verruimd. Dit met instemming van medezeggenschap. Ook moet er sprake zijn van een relatief laag ziekteverzuim. Verder worden schoolbesturen met een hoog ziekteverzuim door het Vervangingsfonds actief benaderd met een ondersteuningsaanbod. Hoe gewenst ook; deze maatregelen bieden geen structurele oplossing voor het terugdringen van het ziekteverzuim. Schoolbesturen met hoog ziekteverzuim blijven immers verplicht aangesloten. In het huidige systeem ervaren zij onvoldoende stimulans tot het voeren van een effectiever verzuimbeleid. Deze maatregelen vormen daarom een opmaat naar het nieuwe stelsel en zullen op de weg daar naar toe ingezet worden. In het nieuwe stelsel kunnen schoolbesturen precies het deel van het verzuimrisico verzekeren dat zij nodig vinden. Dit mechanisme stimuleert schoolbesturen om effectief verzuimbeleid te voeren.
- Om onder andere de financiële risico's beter in beeld te krijgen is in januari 2015 een onafhankelijke nulmeting opgeleverd.[5] Op basis van de actuele situatie in het primair onderwijs wordt geconcludeerd, dat het overgrote deel van de schoolbesturen in staat is om de financiële risico's van een stelselwijziging op te vangen. De onderzoekers stellen dat de risico's nu vooral lijken te liggen bij een beperkte groep van 10 procent van de schoolbesturen met een geringe financiële buffer. Naarmate er meer vervangen moet worden, is een grotere financiële buffer nodig. Dit percentage komt overeen met 137 kwetsbare schoolbesturen, waarvan 90 kleine schoolbesturen. Deze categorie schoolbesturen blijkt op dit moment bij een systeemwijziging, financieel kwetsbaar te zijn. De onderzoekers stellen dat de eerstkomende jaren vooral geïnvesteerd moet worden in het verzuimbeleid, het verlagen van het ziekteverzuim en het versterken van de financiële deskundigheid. Het zal dus enige jaren duren voordat deze investeringen hun vruchten afwerpen. Ik vind het daarom van belang dat bij de overgang naar een nieuw stelsel zorgvuldigheid wordt betracht. Hieronder licht ik toe, hoe ik samen met het Vervangingsfonds en de sociale partners, de schoolbesturen – met name de kwetsbare categorie – voorbereid en ondersteun op weg naar het nieuwe stelsel.

Contouren modernisering

Zoals aangegeven wordt de zbo-status van het Vervangingsfonds beëindigd. De wettelijke taak van het fonds komt te vervallen. Er is sprake van een privatisering van een overheidstaak. Voor een dergelijke privatisering past het kabinet het eerder genoemde besliskader van de POC toe voor besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen. Toepassing van dit kader leidt ertoe dat uw Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang en de wijze waarop het publieke belang na privatisering worden geborgd.
Het besliskader bestaat uit vijf fasen die doorlopen worden bij een privatisering: Voornemen, Ontwerp, Besluit, Uitvoering en Opvolging. Hieronder schets ik hoe de verschillende fasen uit het besliskader worden gevolgd bij de modernisering van de vervanging.

---

[5] Nulmeting contextinformatie vervangingsstelsel primair onderwijs, 28 januari 2015.

Uw Kamer is in 2011 per brief geïnformeerd over het voornemen om de verplichte aansluiting te beëindigen.[6] Hiermee is fase 1 («Voornemen») afgerond.
In de fase 2 («Ontwerp») hebben, op mijn verzoek, de sociale partners inmiddels het initiatief genomen voor het ontwikkelen van een voorstel, waarin schoolbesturen er straks zelf voor kunnen kiezen hoe zij verzuimrisico's willen afdekken. Het aan het begin van de brief geschetste perspectief en het genoemde advies van de sociale partners vormen daarvoor de basis. Het voorstel moet passen binnen wet- en regelgeving. Het gaat hierbij niet alleen om specifieke regelgeving voor onderwijs, maar ook om regelgeving over bijvoorbeeld mededinging en staatssteun. Als onderdeel daarvan wordt ook gekeken of bij de privatisering sprake is van een gelijk speelveld voor mogelijke private aanbieders. Tevens wordt gekeken naar de mogelijkheden voor besturen om samenwerkingsverbanden of vervangingspools op te zetten. In het voorstel dient verder tot uiting te komen dat het publieke belang van een adequate vervanging in het primair onderwijs, in het nieuwe stelsel voldoende is geborgd. Bij de ontwikkeling van het voorstel word ik nauw betrokken. Na weging door mij van het voorstel, informeer ik uw Kamer daarover voor het einde van dit jaar.

Na instemming met het voorstel wordt dit gerealiseerd door middel van een invoeringsprogramma. Hierbinnen worden schoolbesturen ondersteund en voorbereid op weg naar het nieuwe stelsel. Dit programma zetten de sociale partners samen met het Vervangingsfonds op. Het programma wordt, na goedkeuring, door mij gefaciliteerd.

In fase 3 («Besluit») wordt het formele besluit tot de beëindiging van de verplichte aansluiting genomen. Hiertoe ga ik parallel aan fase 2, een wetswijziging voorbereiden. Het voorstel voor de wetswijziging voor de beëindiging van de verplichte aansluiting en de opheffing van de zbo-status van het fonds, kan uw Kamer in 2016 tegemoet zien. De datum van inwerkingtreding wordt per koninklijk besluit bepaald.

Over het moment van inwerkingtreding het volgende. Het advies van de sociale partners stelt, dat vóór 1 januari 2017 een evaluatie van in ieder geval de ontwikkeling van het ziekteverzuim en de kwaliteit van het verzuim- en vervangingsbeleid in de sector plaatsvindt. Op basis van deze evaluatie wordt het moment van beëindiging van de verplichte aansluiting tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2020 bepaald. Gezien de uitkomsten van de nulmeting acht ik 1 januari 2018 een haalbaar moment voor het invoering van het nieuwe stelsel. Alleen als de evaluatie overtuigend aantoont, dat het moment van beëindiging uitgesteld dient te worden, is dat reden om dit op een later moment in te laten gaan. De uiterste datum daarbij is 1 januari 2020.

Fase 4 («Uitvoering») en Fase 5 («Opvolging») uit het besliskader treden in werking na 2018. Na parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer, zal ik de laatste twee fasen nader uitwerken.

Modernisering Participatiefonds

De afspraak in het regeerakkoord over modernisering en het advies van commissie de Leeuw betekent dat de toekomst van het Participatiefonds, waaronder de zbo-status, tegen het licht moet worden gehouden.
De op 1 juli 2015 ingegane Wet werk en zekerheid (WWZ) en de onderhandelingen over een nieuwe cao in het primair onderwijs kunnen in dit verband relevant zijn. De uitkomst van de cao-onderhandelingen kan van

[6] Kamerstuk 31 293, nr. 110.

invloed zijn op de vormgeving van de modernisering van het Participatiefonds. De sociale partners kunnen bijvoorbeeld op basis van de WWZ, in de CAO PO overeenkomen een onafhankelijke en onpartijdige sectorcommissie aan te wijzen, die bij ontslagen om bedrijfseconomische redenen de preventieve ontslagtoets uitvoert in plaats van het UWV. Het is van belang de modernisering ook te benutten voor het verminderen van administratieve lasten. Daarnaast wordt bezien hoe in het vernieuwde stelsel het beste vorm kan worden gegeven aan de wijze waarop in het primair onderwijs de uitkeringslasten worden gedragen. Hierbij moet een goede balans worden gevonden tussen het principe van collectieve lastenverevening en het belonen van goed werkgeverschap.

Samen met sociale partners en het bestuur van het Participatiefonds zal het stelsel nader worden uitgewerkt. Hierbij wordt rekening gehouden met de hiervoor genoemde elementen. Ik streef ernaar uw Kamer daarover eind van dit jaar nader te informeren. Analoog aan het voorstel voor de vervanging, wordt het voorstel voor de modernisering van het Participatiefonds uitgewerkt aan de hand van het genoemde besliskader privatisering van de POC. Voor de modernisering van het Participatiefonds streef ik hetzelfde tijdpad na als voor het Vervangingsfonds.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker